



XLIX Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 300 de 2020

Carpetas Nos. 698 y 475 de 2020

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

---

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FISCALES
Artículo 574 desglosado del proyecto de ley de Presupuesto Nacional 2020-2024

COMITÉS DEPARTAMENTALES DE EMERGENCIA
Sustitución del artículo 12 de la Ley Nº 18.621

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 18 de noviembre de 2020

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Rodrigo Goñi Reyes.

Miembros: Señores Representantes Enzo Malán, Carmen Baraybar, Cecilia Bottino, Javier Carballal, Mario Colman, Nicolás Mesa, Ope Pasquet y Mariano Tucci Montes de Oca.

Secretario: Señor Horacio Capdebila.

Prosecretaria: Señora Laura Rogé.

===II===

(Asiste una delegación de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay)

SEÑOR PRESIDENTE (Rodrigo Goñi Reyes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Se pasa a considerar el primer punto del orden del día: "Responsabilidad civil de los Fiscales. Artículo 574 desglosado del proyecto de ley de Presupuesto Nacional 2020-2024".

Para el tratamiento de este tema recibimos a los representantes de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay: doctora Mirta Morales, presidenta; doctor Willian Rosa, secretario, y doctora Brenda Puppo, vocal.

SEÑORA MORALES (Mirta).- Les agradecemos que nos hayan recibido.

La Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay solicitó concurrir a esta Comisión porque estamos muy preocupados por una iniciativa que nosotros habíamos presentado a la Fiscalía General de la Nación -que fue bien recogida por el Poder Ejecutivo- de introducir una norma interpretativa de una norma constitucional -no es inconstitucional, sino que la interpreta- que refiere, básicamente, a la responsabilidad civil de los fiscales cuando estamos desempeñando el ejercicio de nuestra función.

Pretendemos que la norma diga lo siguiente: "Tratándose de responsabilidad civil de los fiscales por actos propios de sus funciones, se aplicará el régimen establecido en la Constitución de la República. Conforme al numeral 20) del artículo 85 de la Constitución de la República, declárase, con carácter interpretativo de los artículos 23, 24 y 25 de la Constitución de la República, que la acción tendiente a la indemnización de los daños y perjuicios causados por dichos actos, solo podrá dirigirse directamente contra el Inciso 33 'Fiscalía General de la Nación'. Si los daños y perjuicios provienen de dolo o culpa grave, el Estado podrá repetir contra los fiscales para el reembolso respectivo".

Esa norma, que no es inconstitucional, sino que interpreta la Constitución, a los fiscales nos quita la espada de Damocles con la que vivimos ahora porque, por cada acción que realizamos, somos llamados a juicios civiles, distrayéndonos de nuestra función natural, es decir, la persecución del delito. Nos obligan a esa distracción, a contratar un abogado y a concurrir a los juzgados, simplemente, porque hicimos un allanamiento o una actuación en una persecución de delito, dentro de las normas. La situación es muy compleja y no solo se está dando en Montevideo, sino también en el interior del país. Hay antecedentes de ello; obviamente, los más notorios son los de Maldonado, pero también hay en la ciudad de San Carlos y en Tacuarembó, y comenzó a suceder lo mismo en Montevideo. Se trata de una estrategia, generalmente, de distracción.

Con esta norma interpretativa, nosotros no estamos pidiendo nada nuevo. Hay una corriente doctrinaria que aboga que esto sería reiterativo, porque la Constitución ya lo establece. Lo único que nosotros queremos es un paralelismo con la estructura legislativa que tienen los jueces. Ellos tienen esta norma interpretativa de la Constitución y nosotros pedimos tener lo mismo.

Los voy a ilustrar con un ejemplo práctico para que quede más claro. Al principio, tanto los jueces como los fiscales de la causa éramos llamados a estos juicios por daños y perjuicios, por haber hecho un allanamiento que no había gustado a la parte investigada. ¿Qué pasaba? El juez llegaba con el fiscal, como posible demandado civil por una actuación -generalmente, allanamientos-, invocaba esta norma interpretativa de la Constitución -que está dentro de su estatuto- e inmediatamente, y de plano, quedaba

fuera del proceso. Sin embargo, el fiscal continuaba en el proceso, pasaba toda la etapa de conciliación y luego iba al Juzgado Civil.

Estamos teniendo acciones de amparo contra fiscales, sobre todo, en materia de las usurpaciones -lo que nos preocupa- tanto en Montevideo como en el interior. El fiscal lo que hace es: recibida la denuncia de una gran usurpación u ocupaciones de tierra, investiga el caso, manda identificar a las personas que podrían estar cometiendo una irregularidad, les advierte y da un plazo para que revean su situación; de lo contrario, inicia acciones. Por ese simple hecho, en general, el fiscal es sometido a acciones de amparo. Imaginen cómo es trabajar así; es muy complejo. Así no se puede trabajar. Ese fiscal debe pagar de su bolsillo al abogado, pero, además, deja de atender la persecución del delito para atender la suya propia.

En definitiva, para nosotros esta norma es fundamental y no implica una erogación presupuestaria. Se trata, simplemente, de darnos un poco de tranquilidad para poder hacer nuestra tarea de la mejor manera posible.

SEÑOR ROSA (Willian).- La compañera Mirta Morales hacía referencia a una norma paralela a la establecida en el estatuto de los jueces, Ley N° 15.750. En 2019, la Ley N° 19.830 le dio una nueva redacción al artículo 111 de dicho estatuto y establece la regulación que proponen los fiscales, que fue recogida por el Poder Ejecutivo y luego desglosada en el plenario de la Cámara de Representantes, cuando se trató el presupuesto nacional.

Refrendando las palabras de la compañera Morales, quiero decir que debido a que los fiscales tienen que afrontar estas nuevas vicisitudes, se les agrega más presión de la que ya tienen por la tarea que realizan. Además, a veces, son estrategias utilizadas por algunos imputados, sobre todo, por los que tienen determinado renombre o la posibilidad de costear estudios de abogados para llevar esas demandas en vía civil. Entonces, esas investigaciones, que a veces son de gran calibre, tienen como estrategia espuria la de generar presión en los fiscales. Esta norma serviría para desarticular esas estrategias. Si existe una norma así, la posibilidad de que se demande civilmente a un fiscal para lograr presionarlo, ya no va a estar por vía legislativa. Es algo que ya está contemplado para los jueces y se está aplicando en los casos en que son demandados. De ser aprobado este artículo -lo que nosotros requerimos- cubriría este problema.

SEÑORA PUPPO (Brenda).- Quiero recalcar algo. Voy a repetir algo que ya dije en otra comisión: los fiscales no podemos trabajar con miedo. Es absurdo lo que está pasando porque pedimos un allanamiento.

En los casos de usurpaciones, que se dan todos los días - hay miles-, siempre le decimos a la policía que le diga al que está adentro: "Por favor, retírese". Es un tema de política criminal, porque mi deber es traerlo para formalizarlo. Pero como tenemos en consideración las circunstancias de las personas que están adentro, que no tiene vivienda, etcétera, tratamos de darles una oportunidad para no formalizarlos. Entonces, es absurdo que después nos llegue una denuncia en la que dice: "El fiscal me intimó a que me fuera", y vayan al Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y presenten acciones. No se puede trabajar de esta manera. Lo que propugnamos en este artículo es de sentido común. Todos los compañeros del interior han padecido cosas más o menos parecidas. Este problema está creciendo cada vez más; hay que ponerle un freno.

SEÑOR REPRESENTANTE PASQUET (Ope).- Agradezco la información brindada por los integrantes de la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay que hoy nos visitan.

Quisiera saber si hubo algún fallo que recogiera la tesis, que tengo entendido que se ha planteado ya en doctrina, según la cual se puede ir directamente contra el funcionario público, sin demandar antes al organismo del que forma parte. Sé que algún constitucionalista prestigioso lo sostiene. No sé si esa tesis ha recibido algún fallo.

SEÑORA MORALES (Mirta).- De acuerdo con el conocimiento que tiene la Asociación, de todos los casos que estamos enfrentando a nivel nacional, todavía no hubo fallos. Nos sorprende que hayan seguido para adelante. Ya hemos pasado la etapa de conciliación y estamos ante la contestación de la demanda, y en algunos casos se va a ir a la audiencia preliminar. Quedaron fuera los jueces por el mero hecho de invocar la ley. Eso fue lo que más nos alertó. Que yo sepa, todavía no hemos tenido fallos, porque no pasamos a esa etapa.

SEÑORA PUPPO (Brenda).- Quiero agregar algo, porque me parece increíble.

El allanamiento se otorga con autorización judicial. No es a la Fiscalía a la que se le ocurre pedir un allanamiento. La Fiscalía pide autorización al juez para el allanamiento. ¿Por qué los fiscales quedamos siempre en la primera línea y los jueces quedan bárbaros? No entendemos por qué es así. En estas situaciones intervenimos dos partes: fiscal y juez. Más garantías que esas no existen. Quería aclarar esto.

SEÑOR ROSA (Willian).- Por el rol que el nuevo Código dispuso a la Fiscalía, sobre todo a los fiscales, a partir de la denuncia de un hecho, la policía recoge determinadas evidencias y las pone a consideración del fiscal. A raíz de esas evidencias, el fiscal solicita medidas, algunas de las cuales requieren autorización judicial, ante un juez. El trabajo no se basa en un antojo de los fiscales que actúan, sino en evidencias que respaldan esas circunstancias y que están establecidas en la ley. El fiscal cumple con la ley.

Si bien no hubo fallos -no tenemos conocimiento de que existan fallos que recogen este accionamiento directo-, el mero hecho de tener que concurrir a una instancia de conciliación, de contestar una demanda o de comparecer en un juicio civil es algo que entendemos que tiene que ser considerado para aprobarse esta norma, que ya está establecida para otros operadores jurídicos, como los jueces.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido muy clara la exposición de la Asociación.

Entendemos que hay que darle un rápido tratamiento a la propuesta, y así lo haremos.

Recibimos el informe que enviaron; cualquier pregunta que nos surja, se las haremos llegar. Quedamos en contacto.

(Se retira de Sala la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay)

——Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo lugar del orden del día: "Acreedores sin derecho a voto en la Junta de Acreedores del Deudor Concursado. Interpretación del artículo 126 de la Ley N° 18.387".

De acuerdo con lo conversado previamente con algunos de los miembros de esta Comisión y considerando que hemos recibido tanto un informe escrito del Poder Ejecutivo como un informe del Instituto de Derecho Comercial de la Universidad de la República - que entre otros aspectos sugiere un texto alternativo- y, además, que hoy es la última sesión ordinaria de la Cámara y no hay margen para agregar más temas, propongo pasar este asunto -y resolverlo- para la primera sesión del próximo mes, que sería el 2 de diciembre.

(Apoyados)

SEÑOR REPRESENTANTE PASQUET (Ope).- Señor presidente: de acuerdo con lo que acaba de plantear, sugiero, además, que en esa próxima sesión del mes de diciembre tratemos la aspiración de los magistrados fiscales, que ha quedado perfectamente aclarada en sus alcances y en sus motivaciones, y creo que merece la consideración de la Comisión.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, dejamos esos dos puntos para resolver en la primera sesión de diciembre. Debemos tener en cuenta que ambos proyectos tienen un solo artículo. El relativo a los magistrados fue desglosado del proyecto de ley de presupuesto nacional, así que queda a nuestra resolución. Además, este asunto es claro e indudablemente sensible.

Se pasa a considerar el asunto que figura en tercer lugar del orden del día: "Comités Departamentales de Emergencia. Sustitución del artículo 12 de la Ley N° 18.621", iniciativa presentada por el señor diputado Enzo Malán.

SEÑOR REPRESENTANTE PASQUET (Ope).- Dejo constancia de que debo retirarme porque fui invitado por la Comisión de Educación y Cultura de esta Cámara para informar un proyecto que presenté recientemente. Por ese motivo, me retiro. Gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE MALÁN CASTRO (Enzo).- En nuestra propuesta, solicitamos que como miembros permanentes del Comité Departamental de Emergencias se incluya a las juntas departamentales y, como miembros no permanentes o permanentes, a los municipios y al PIT-CNT.

La Comisión hizo varias consultas sobre esta iniciativa. El Congreso Nacional de Ediles, el Plenario de Municipios y el Sistema Nacional de Emergencias respondieron. También recibimos la opinión -aunque no sé si fue por iniciativa propia- de la Junta Departamental de Maldonado. Todos son contestes en que es importante esta incorporación.

Teniendo en cuenta las distintas sugerencias recibidas, hemos hecho algunas modificaciones al texto.

En principio, aclaro que el primer párrafo del artículo 12 queda igual.

El segundo párrafo del artículo 12 establece: "El Comité Departamental de Emergencias estará integrado por el Intendente Municipal respectivo o quien este designe en su representación, quien lo presidirá, […]". En nuestra propuesta incorporamos al presidente de la Junta Departamental.

El Congreso Nacional de Ediles está de acuerdo con esta modificación en la integración del Comité Departamental de Emergencias; entienden que es necesaria y tiene que ver con una antigua reivindicación de ese órgano legislativo. Es más: propone que sean miembros permanentes los presidentes de las juntas departamentales o quienes ellos designen.

Por este motivo, nosotros modificaríamos nuestra propuesta para que estableciera: "el Presidente de la Junta Departamental o quien este designe".

SEÑOR PRESIDENTE.- Una consulta: ¿sería "quien este designe" o "quien esta designe".

SEÑOR REPRESENTANTE MALÁN CASTRO (Enzo).- Sería "quien este designe" porque estamos haciendo referencia al presidente, no a la Junta. Lo mismo sucede cuando se hace referencia al intendente; el artículo señala: "o quien este designe".

Reitero: nuestra iniciativa solo hacía referencia al presidente de la Junta Departamental. A sugerencia del Congreso Nacional de Ediles, agregamos "o quien este designe", haciendo referencia a los presidentes de las juntas.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el caso de que sea el presidente -propuesta que tendremos que analizar-, se deberían establecer algunas condiciones como, por ejemplo, que quien designe integre o no la Junta.

Yo pregunté si era "este" o "esta" porque la situación es diferente: si es "esta", se supone que la Junta siempre va a designar a un edil, pero si es "este", el presidente de la Junta podría designar a una persona de su confianza y no a un integrante de la Junta. Por lo tanto, habría que precisar un poco más este punto.

SEÑOR REPRESENTANTE MALÁN CASTRO (Enzo).- Tiene razón. El espíritu de esta iniciativa es que sea designado un edil. Por lo tanto, se podría poner: "o un edil que este designe".

Lo que quiero dejar claro es que el Congreso Nacional de Ediles apoya esta iniciativa y hace esta sugerencia, que me parece bien, entre otras cosas, porque el presidente de la Junta no puede estar en todas las reuniones y en todos lugares. Como sabemos, los cargos en las juntas departamentales son honorarios y sus integrantes deben ganarse la vida en otro trabajo. Por lo tanto, ante una situación de emergencia, el presidente no puede desarrollar esa labor durante varios días.

La otra incorporación que hice tiene que ver con la participación de los alcaldes.

El Plenario de Municipios del Uruguay comparte con satisfacción esta iniciativa, que reconoce el importante papel que tienen los municipios en la elaboración y ejecución de las políticas públicas en el territorio. Por este motivo, sugieren que debería ser preceptiva la integración de los alcaldes en los casos en que se traten temas que tengan directa relación con el territorio respectivo.

Tomando esa sugerencia, proponemos que la participación de los alcaldes como miembros permanentes sea preceptiva según la vinculación territorial de la situación de emergencia planteada.

En este sentido, voy a poner el ejemplo de Soriano, que es el que conozco. Hay varios municipios. No todos tienen que estar en el Comité Departamental de Emergencias en forma permanente, a no ser que se decida que alguno debe estar en forma no permanente. Todo dependerá si sucede, por ejemplo, una inundación en determinada ciudad o un tornado, como pasó en Dolores. La integración debe ser preceptiva, permanente; no la tiene que decidir por sí o por no el Comité Departamental de Emergencias, porque ante una catástrofe o una situación de emergencia, será convocado en forma permanente el señor alcalde del municipio afectado.

Por otra parte, Sergio Rico, director nacional del Sinae, nos manifiesta que no tienen inconvenientes en lo relativo a los alcaldes. Sí tienen algún reparo con la Junta Departamental. Entienden que el presidente de la Junta Departamental integra un órgano deliberativo legislativo, por lo que no sería necesaria su integración al Comité Departamental de Emergencias. Me parece que el hecho de que sea un órgano deliberativo legislativo no es un argumento válido; al contrario, sería necesario que estuviera presente, sobre todo, como gobierno departamental.

Tampoco están de acuerdo con la inclusión de un representante del PIT-CNT. En este caso, sí hay argumentos: señalan que tendríamos que incorporar en forma no permanente a muchísimas otras organizaciones como, por ejemplo, la Cruz Roja, los clubes de rotarios o de leones, etcétera.

Entonces, para englobarlas a todas propongo establecer: "Asimismo, serán miembros no permanentes del mismo los representantes de los entes autónomos, servicios descentralizados" -que ya figuran en la ley- "y las organizaciones sociales presentes en el departamento, que serán convocadas a participar por el intendente o su representante, con la anuencia de los integrantes permanentes del Comité Departamental".

En definitiva, en virtud de las sugerencias que he recogido de los informes que las distintas instituciones han enviado a la Comisión, propongo tres modificaciones: agregar "el presidente de la Junta Departamental o quien este designe" -que debería ser un edil-; que la integración de los alcaldes sea preceptiva y no quede librada a la voluntad del Comité, y que se incluya a las organizaciones sociales.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLAL CASELLA (Javier Antonio).- Estoy de acuerdo con que los alcaldes participen cuando hay eventos puntuales, pero también tendría que existir la opción de que el alcalde o el concejo nombren un representante, tal como sucede con la Junta Departamental. Hay que tener presente que al alcalde se le pueden juntar varias situaciones. Por tanto, debe existir la posibilidad de que el concejo nombre un representante dentro del Comité Departamental de Emergencias.

SEÑOR REPRESENTANTE COLMAN (Mario).- Es muy buena la propuesta. Como se trata de órganos colectivos, eso podría agregarse.

Quiero hacer una sugerencia.

En el departamento de Colonia, los diputados somos invitados al Comité Departamental de Emergencias. No digo que la incorporación de los diputados sea preceptiva, pero tal vez entre los miembros no permanentes se podría incluir a los representantes nacionales del departamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor diputado Malán: en principio, hay algunas diferencias en los distintos informes, uno de ellos presentado, nada más y nada menos, que por el Sistema Nacional de Emergencias. En consecuencia, creo que sería conveniente que usted nos trajera una nueva redacción del proyecto.

Este tema hay que resolverlo a la brevedad. Estamos viviendo situaciones complejas, por lo que deberíamos aprobar este proyecto antes de fin de año. Nosotros nos comprometemos a tratarlo en la primera o segunda sesión de diciembre. Por eso le pido que cuanto antes nos mande un texto con las observaciones que realizó. Debemos conversar sobre las sugerencias que se plantean. Me parece que con respecto a la Junta Departamental habría menos diferencias. En cuanto a su propuesta de incorporar a la organización sindical, como usted bien dijo, también habría que tener en cuenta a otras organizaciones que podrían reclamar su integración preceptiva. Entiendo que eso podría llevar a que el Sistema fuera poco eficiente, eficaz y ejecutivo, que es lo que no queremos.

Entonces, si le parece, señor diputado, en el correr de los próximos días hace llegar a la Comisión un texto alternativo. Si otro legislador lo desea, también nos puede enviar otro. Los analizamos y, luego, traemos un texto definitivo para tratar en la primera sesión de diciembre -en la que estaría en tercer lugar del orden del día- o en la segunda reunión del mes. Mi intención es aprobar este proyecto antes de fin de año dada la compleja situación que estamos viviendo. No sé si el señor diputado está de acuerdo con mi propuesta.

SEÑOR REPRESENTANTE MALÁN CASTRO (Enzo).- Me parece muy bien.

SEÑOR REPRESENTANTE COLMAN (Mario).- El asunto que figura en quinto término del orden del día es "Asambleas de copropietarios de inmuebles de propiedad horizontal. Se establece la utilización de tecnologías de la información y comunicación", proyecto que presentamos conjuntamente con el señor diputado Besozzi.

Oportunamente solicitamos a la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda que se incorporara un aditivo al artículo 663 del presupuesto. No tuvimos suerte, y habíamos quedado que si no se incorporaba al presupuesto, solicitaríamos su tratamiento en esta comisión.

En ese sentido, propongo invitar -si fuera posible para la próxima sesión- al Colegio de Administradores de Propiedad Horizontal, tal como oportunamente lo había solicitado, y solicitar que el asunto se incluya en el orden del día.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor diputado: recibimos su planteo. Tenemos esta primera instancia de diciembre para resolver los temas ya acordados.

Por otra parte, hace tiempo que el Colegio de Escribanos del Uruguay nos pidió una entrevista, que no podemos posponer mucho más o, por lo menos, no podríamos recibir a otra delegación sin antes recibirlos a ellos.

Por lo tanto, si no hay objeciones, recibiríamos al Colegio de Escribanos del Uruguay y al Colegio de Administradores de Propiedad Horizontal en la segunda sesión de diciembre, y quedaría como 5º punto en el orden del día -si no se presentara otro tema urgente, como ha sido el criterio aplicado por la Comisión- el asunto relativo a: "Asambleas de copropietarios de inmuebles de propiedad horizontal. Se establece la utilización de tecnologías de la información y comunicación".

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

